

УДК 330.117

С. С. Цыганков

ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет», Ростов-на-Дону,
e-mail: sscyganov@sfedu.ru

Ю. С. Торохов

ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет»,
Ростов-на-Дону, e-mail: yurytorokhov@mail.ru

НЕКОТОРЫЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ О ЗАПРОСЕ КОТИРОВОК В РОССИЙСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ

Ключевые слова: государственные закупки, запрос котировок, контрактная система, электронные способы закупок.

Запросу котировок государство уделяет все большее внимание в государственных закупках. В 2022 году были расширены возможности проведения запроса котировок в связи с исключением запроса предложений из списка возможных способов закупки. В 2023 году для запроса котировок был увеличен порог начальной цены контракта более, чем в три раза. Кроме того, также было приостановлено ограничение стоимостной доли запроса котировок в общем объеме закупок заказчиков. В связи с этим авторы считают актуальным поделиться своими размышлениями относительно особенностей текущих правил проведения запроса котировок в контрактной системе, некоторые из которых могут способствовать оппортунистическому поведению заказчиков в отношении участников закупки, а также предложить варианты решений, которые могли бы совершенствовать правила его проведения.

S. S. Tsyganov

Southern Federal University, Rostov-on-Don, e-mail: sscyganov@sfedu.ru

Yu. S. Torokhov

Rostov State University of Economics, Rostov-on-Don, e-mail: yurytorokhov@mail.ru

SOME REFLECTIONS ON THE REQUEST FOR QUOTATIONS IN RUSSIAN PUBLIC PROCUREMENT

Keywords: public procurement, request for quotations, contract system, electronic procurement methods.

The government pays increasing attention to a request for quotations in public procurement. In 2022, the state expanded the possibilities of conducting the request for quotations due to excluding the request for proposals from the list of possible procurement methods. In 2023, the threshold for the initial contract value was increased by more than three times for requesting quotations. In addition, the limitation of the share of the request for quotations in the total procurement volume was also suspended. In this regard, the authors consider it relevant to share their thoughts on the specifics of the current rules for conducting the quotation request in the contract system, some of which may contribute to the opportunistic behaviour of procuring entities about bidders, as well as suggest solutions that could improve the rules for its regulation.

Запрос котировок (в предыдущих наших исследованиях мы уже анализировали электронные аукционы и конкурсы в российской системе государственных закупок [1, 2]) представляет собой процедуру, при которой его участники делают ценовое предложение без возможности его изменения. Заказчик по итогам процедуры заключает договор с участником, предложившим наименьшую цену договора и соответствующий другим установленным заказчиком требованиям. Согласно теории аукционов, запрос котировок (как аукцион первой цены) относят к одной из четырех моделей аукционов по-

купателя, среди которых выделяют еще английский аукцион, голландский аукцион и аукцион Викри [3-5]. Из этих четырех классических моделей аукционов в российской системе государственных закупок используется две: английский аукцион (в виде электронного аукциона) и, соответственно, запрос котировок.

Основными отличиями запроса котировок от английского аукциона, который также широко используется в государственных закупках в разных странах, является предложение цены контракта без возможности её изменения, а также недоступность к ин-

формации о цене, предложенной другими участниками процедуры закупки. Другими словами, в запросе котировок отсутствует длительная процедура подачи ценовых предложений, которая присуща английскому аукциону. Участник закупки, проанализировав ее условия, которые содержатся в документах (в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ [6] (далее – Закон №44) это, к примеру, извещение, включая описание объекта закупки и проект контракта) предлагает с учетом своих возможностей ту цену, которая, по его мнению, позволит победить в закупочной процедуре и заключить контракт с заказчиком.

История запроса котировок в современной системе государственных закупок начинается с началом формирования конкурентной системы размещения государственного заказа в России – Указа Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» [7]. Указ содержал «Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд», в котором был предусмотрен запрос котировок, который заказчики имели право применять в случае, если цена государственного контракта составляет менее 2500 МРОТ и, при наличии сложившегося рынка для данного товара [7]. Для выявления победителя заказчик запрашивал прайс-листы у фирм, которых должно было быть не менее трех. Такой порядок проведения закупки являлся основным его недостатком: при получении запроса от заказчика, фирма предлагала в целях «облегчения работы» прайс-листы в том числе и от своих «конкурентов» [8].

Следующим нормативным документом (законом), которым регулировались государственные закупки в России, стал Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [9] (далее – Закон №94), также содержал в себе запрос котировок в качестве одного из способов закупки (размещения заказа). В рамках Закона №94 проведение запроса

котировок уже требовало размещения извещения [9], однако ценовые предложения участников (т.е. заявки) подавались, в отличие от конкурсов, в незапечатанных конвертах, что способствовало оппортунистическому поведению заказчиков и поставщиков, а именно позволяло оформить заявку фаворита последней с наименьшей ценой. О недостатках запроса котировок знали не только заказчики и поставщики, но также и органы государственной власти. Так, в 2011 году Федеральная антимонопольная служба России предлагала исключить запрос котировок из способов закупок по причине их коррупционности [10].

В процессе дальнейшего развития законодательства о закупках упомянутые недостатки запроса котировок были нивелированы. Так, с принятием Закона №44[6], вступившего в силу 1 января 2014 года, подача ценовых предложений происходила в запечатанных конвертах. С 2019 года запрос котировок проходит только в электронной форме («Запрос котировок в электронной форме», проводимый с 01.01.2019 г. и запрос котировок» употребляются далее по тексту статьи в синонимичном смысле). Трансформация способов закупок в электронную форму (в том числе, запроса котировок) была осуществлена для снижения транзакционных издержек на рынке государственных закупок и повышению транспарентности [11, 12].

Государство постоянно расширяет возможности применения запроса котировок заказчиками. Изначально (2014 год) максимальная цена контракта по одному запросу котировок ограничивалась 500 тысячами рублей, в 2021 году – 3 миллионами рублей, а в 2023 году – уже 10 миллионами рублей. Также вместе с последним повышением предельного значения начальной цены было приостановлено (до 2026 года) ограничение, согласно которому объем закупок путем запроса котировок был ограничивался 20% процентами совокупного годового объема) (Часть 75 статьи 112 Закона №44) [6].

Кроме того, в 2022 году в Закон №44 была введена норма о том, что товары для нормального жизнеобеспечения (например, лекарства, топливо, товары для оказания скорой медпомощи) можно закупать запросом котировок вне зависимости от начальной цены.

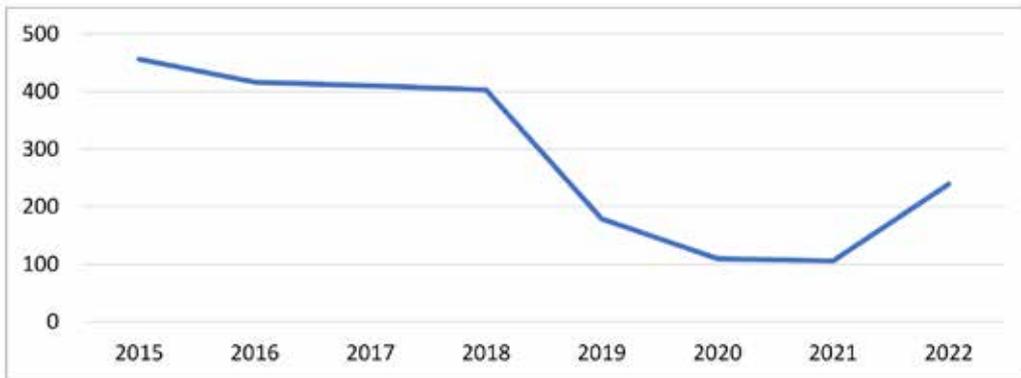


Рис. 1. Количество извещений о проведении запроса котировок, тыс. штук [13, 14]

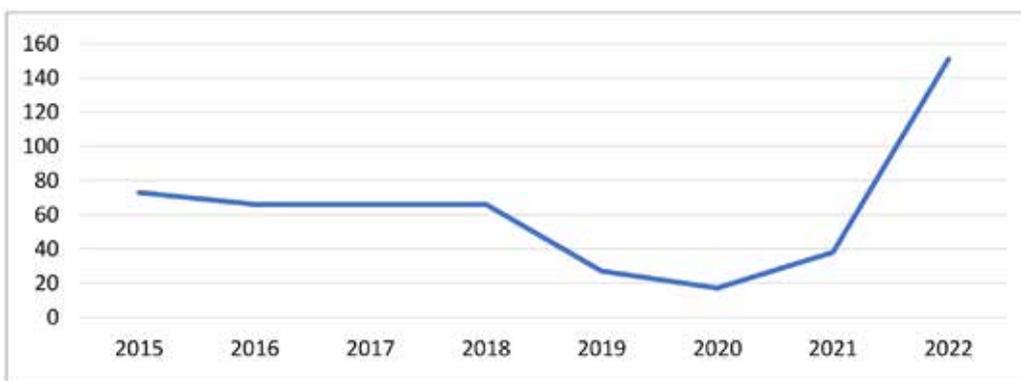


Рис. 2. Стоимостной объем извещений о проведении запроса котировок, млрд рублей (Мониторинг Минфина 2017 года содержит опечатку (данные по закупкам у единственного поставщика спутаны с данными по запросу котировок), в связи с чем данные по стоимостному объему взяты с показателя по закупке у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика))

Помимо этого, в связи с тем, что сначала 2022 года из возможных способов закупки был исключен запрос предложений, возможные случаи его проведения были «перенесены» в случаи проведения запроса котировок (сюда относятся, например, случаи закупки после расторжения контракта в связи с односторонним отказом заказчика, и др. (полный перечень этих случаев перечислен в в пункте 2 части 10 статьи 24 Закона №44)) также без ограничений по начальной цене контракта.

Следовательно, эти вышеобозначенные расширения возможностей для заказчиков для проведения запроса котировок, имплементированные в положения Закона №44 в последнее время, указывают на то, что государство придает ему всё большую важность в рамках контрактной системы.

Как показывают данные рисунка 1, количество извещений о проведении запроса котировок колебалось в диапазоне 400–450 тыс. извещений ежегодно в 2015-2018 гг. Однако, в 2018 г. была осуществлена транс-

формация «бумажных» способов закупки в электронные, в том числе и запроса котировок (рис. 2) [15, 16].

В результате, если во втором полугодии 2018 г. заказчики имели право выбора (оставалась возможность проведения «на бумаге»), то с 2019 года единственной формой проведения запроса котировок стала электронная. Так, показательно, что при количестве 6 728 извещений в запроса котировок в электронной форме в 2018 году, извещений «бумажного» запроса котировок было 397 054 шт. В 2019 г. окончательная трансформация запроса котировок в электронную форму непосредственно оказала влияние на интерес к данному способу закупок со стороны заказчиков в 2019-2020 гг. В 2021 темпы падения применения запроса котировок снизились, а затем начинается восстановление роста количества и общей стоимости извещений, что можно охарактеризовать как институциональную адаптацию [17, 18] заказчиков к новым правилам электронного

запроса котировок, которая подтверждается, в том числе, и на данных за три первых квартала 2023 года, когда за этот период времени было размещено на 58% извещений больше, чем за такой же период 2022 года (239 182 шт. в 2023 г. и 151 088 в 2022 г. соответственно)[19].

В Законе №44 запрос котировок является одним из конкурентных способов закупки, наравне с аукционом и конкурсом. Как уже отмечалось выше, ввиду того, что согласно теории аукционов запрос котировок относят к одной из его моделей, целесообразно выявить отличительные особенности запроса котировок в электронной форме по сравнению с электронным аукционом в рамках Закона №44 (таблица 1).

Как видно из таблицы 1, нами выявлены основные отличия запроса котировок в электронной форме от электронного аукциона в рамках отечественной контрактной системы в сфере государственных закупок.

Во-первых, это ограничение по начальной (максимальной) цене контракта в запросе котировок. Для данного способа закупок

это ограничение составляет 10 миллионов рублей (по общему правилу, за исключением случаев закупки товаров для жизнеобеспечения, о чем говорилось выше в статье) (По общему правилу, за исключением случаев закупки товаров для жизнеобеспечения, о чем говорилось выше в статье), в то время как для электронного аукциона ограничения по начальной цене – отсутствует.

Во-вторых, это отличия в этапах закупочной процедуры. Оба способа содержат в себе этапы размещения извещения, подачи заявок на участие в закупке, подведения итогов определение поставщика (публикация итогового протокола) и заключение контракта. Однако, отличительным этапом аукциона является подача ценовых предложений (который отсутствует в запросе котировок, где участник делает ценовое предложение в составе своей заявки).

В-третьих, это различные сроки, предусмотренные для подачи заявок. При проведении запроса котировок такой срок составляет минимум 4 рабочих дня, а при проведении аукциона – 7 или 15 календарных дней.

Таблица 1

Основные отличия запроса котировок в электронной форме и электронного аукциона [6]

| № | Отличие | Запрос котировок | Аукцион |
|---|--|---|--|
| 1 | Предельная начальная (максимальная) цена контракта (далее НМЦК) | 10 млн рублей, кроме товаров для жизнеобеспечения граждан, закупок лекарств для назначения пациенту и др. для которых нет ограничений (см. часть 10 статьи 24 Закона №44) | Нет ограничений по НМЦК |
| 2 | Этапы процедуры | 1. Размещение извещения 2. Подача заявок 3. Подведение итогов 4. Заключение контракта | 1. Размещение извещения 2. Подача заявок 3. Процедура подачи ценовых предложений. 4. Подведение итогов 5. Заключение контракта |
| 3 | Минимальный срок подачи заявок | 4 рабочих дня | 7 дней/15 дней |
| 4 | Минимальный срок для заключения контракта после публикации итогового протокола | 2 рабочих дня | 10 дней |
| 5 | Антидемпинговые меры | Не применяются | Применяются |
| 6 | Разъяснение положений извещения | Не имеется | Имеется |
| 7 | Согласование заключения контракта с единственным поставщиком | Отсутствует | Возможно заключение контракта с единственным поставщиком в случае признания закупки несостоявшейся при условии согласования контролирующим органом в случаях установленных Правительством РФ |

Примечание: составлена авторами на основании положений Закона №44.

В-четвертых, это различный минимальный срок для заключения контракта, который равен 2 рабочим дням после публикации итогового протокола при проведении запроса котировок и 10 (календарным) дням – при аукционе. Потенциально, данный, более короткий срок, предусмотренный законом в правилах проведения запроса котировок, на заключение контракта, может влиять на выбор способа закупки заказчиком в пользу запроса котировок по сравнению с электронным аукционом.

Однако, с другой стороны, такой короткий срок негативно влияет на возможность участников обжаловать действия котировочной комиссии при отклонении их заявок. Так, в случае подачи жалобы участником закупки даже на следующий день после публикации протокола, заказчик и победитель закупки успеют заключить контракт до момента технической блокировки данной возможности контрольным органом («приостановка заключения контракта»).

В соответствии с частью 8 статьи 105 Закона №44 уведомление о принятии жалобы размещается контрольным органом не позднее двух рабочих дней, следующих за днем подачи жалобы. В результате, сложившаяся ситуация также открывает широкие возможности для оппортунистического поведения заказчиков (и их комиссий), поскольку, даже в случае признания жалобы обоснованной, контрольный орган не имеет полномочий выдавать предписания (например, об отмене протокола и рассмотрении заявок заново) при заключенном контракте.

Поэтому, по-нашему мнению, в текущей ситуации целесообразно либо увеличить минимальный срок на заключения контракта в запросе котировок до 3-4 рабочих дней, либо сократить срок принятия жалобы контрольным органом до 1 рабочего дня.

В-пятых, это отсутствие антидемпинговых мер в запросе котировок, которые распространяются только на конкурсы и аукционы. Антидемпинговые меры в виде увеличенного обеспечения исполнения контракта или предоставления информации о добросовестности участника закупки, а также обоснование предлагаемой им цены (при закупке товаров для нормального жизнеобеспечения) является важным элементом для защиты заказчиков от искусственно заниженной цены и как следствие означают снижение рисков неисполнения контрактов.

Соответственно, совершенно уместным является распространение антидемпинговых мер, предусмотренных статьей 37 Закона №44, на запрос котировок.

В-шестых, это отсутствие возможности участникам закупки подать запрос о даче разъяснений положений извещения. При проведении конкурсов или аукционов участники закупок имеют право задать вопрос заказчику (в формате запроса), если им непонятна любая информация, предусмотренная извещением о закупке (или, например, если они увидели у заказчика ошибку или нарушение закона, но не хотят сначала подавать жалобу). При проведении запроса котировок участники лишены данного инструмента и, в результате, вынуждены жаловаться в контрольный орган на действия заказчика (если им что-то непонятно или они заметили у заказчика ошибку в извещении). В результате, отсутствие запросов о даче разъяснений в рамках запроса котировок ставит как участников закупки, так и заказчиков в невыгодное положение. Поэтому было бы оправданным разрешить участникам закупки подавать запросы в ходе запроса котировок, а заказчикам установить срок на ответ на такой запрос в 1 рабочий день.

В-седьмых, это отсутствие необходимости согласования заключения контракта в случае признания запроса котировок несостоявшимся.

В отличие от запроса котировок, если аукцион или конкурс признаны несостоявшимся и начальная (максимальная) цена такой закупки превышает определенный уровень, установленный Правительством РФ, то заключение контракта необходимо осуществлять только после согласования с контрольным органом. Действующие на текущий момент такие предельные уровни начальных цен наглядно представлены в таблице 2.

Данная мера направлена на выявление контрольным органом нарушений заказчиков, которые повлияли на результат проводимых закупок (например, при неверном выборе способа закупки, и т.д.) (Термин «нарушения, которые повлияли на результат закупки» носит авторский характер. Полный перечень оснований для отказа в согласовании в заключении контракта перечислен в пункте 13 Постановления Правительства РФ от 30.06.2020 №961), то есть, в таком случае заказчик получает отказ в согласовании заключения контракта.

Случаи согласования закупки у контрольного органа по итогам несостоявшегося аукциона или конкурса

| № | Предельный уровень начальной (максимальной) цены | Случай несостоявшейся закупки |
|---|--|---|
| 1 | 500 миллионов рублей | Если только одна заявка признана соответствующей (в том числе, если подана единственная заявка) для федеральных нужд |
| 2 | 250 миллионов рублей | Если только одна заявка признана соответствующей (в том числе, если подана единственная заявка) для региональных или муниципальных нужд |
| 3 | 1 тысяча рублей | Если не подано ни одной заявки, все поданные были отклонены, все участники признаны уклонившимися от заключения контракта, заказчиком выявлено несоответствие участника обязательным требованиям. Также, если проводится закупка лекарственных препаратов, предлагаемая участником цена выше предельной или такой предельной цены не зарегистрировано |

Примечание: составлена авторами в процессе исследования на основании пункта 4 части 5 статьи 93 Закона №44 и Постановления Правительства РФ от 30.06.2020 №961).

Для запроса котировок такой инструмент контроля не предусмотрен, что потенциально может способствовать оппортунизму заказчиков. Поэтому, было бы желательно распространить согласование заключения контракта и на такие же основания несостоявшегося запроса котировок. При этом, с целью недопущения значительного увеличения транзакционных издержек, по-нашему мнению, необходимо установить предельные уровни начальных (максимальных) цен контрактов для запросов котировок точно такие же, как и для аукционов с конкурсами (500 миллионов рублей; 250 миллионов рублей и 1 тысяча рублей соответственно).

Заключение

В ходе исследования нами были выделены 7 особенностей текущих правил проведения запроса котировок в сравнении с электронным аукционом, некоторые из которых

(слишком короткий минимальный срок для заключения контракта, отсутствие антидемпинговых мер, невозможность подать запрос о даче разъяснений положений извещения и отсутствие во всех случаях согласования заключения контракта, когда запрос котировок признан несостоявшимся) мы оцениваем негативно, т.к. они потенциально могут способствовать оппортунистическому поведению заказчиков. Соответственно, нами предложены варианты решений, которые могли бы совершенствовать правила проведения запроса котировок. Это особенно важно в текущих условиях, когда государство способствует популярности запроса котировок у заказчиков (в том числе, за счет повышения ограничения начальной цены контракта до 10 миллионов рублей и приостановления ограничения доли запросов котировок в совокупном годовом объеме закупок, а также расширения случаев его проведения).

Библиографический список

1. Цыганков С.С. Электронизация контрактной системы в сфере закупок с 1 июля 2018 г.: компаративистский анализ электронного и открытого конкурсов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2018. Т. 8, № 5А. С. 191-197.
2. Цыганков С.С., Цыганкова Е.М. Электронный аукцион в отечественной системе государственных закупок до и после 01 января 2022 года // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Т. 12. № 10А. С. 506-513. DOI: 10.34670/AR.2022.55.61.032.
3. Иванов А.Е. Об использовании аукционов в государственных и муниципальных закупках // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. №. 2. С. 56-65.
4. Хвалынский Д.С. Повышение результативности аукционов первой цены в России // Современная конкуренция. 2016. Т. 10, № 3 (57). С. 18-26.

5. McAfee R.P., McMillan J. Аукционы с участием участников // *Economics Letters*. 1987. Т. 23. № 4. С. 343-347.
6. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 10.09.2023).
7. Указ Президента Российской Федерации от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») (утратил силу) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14009/ (дата обращения: 17.10.2023).
8. Вольчик В.В. Всепобеждающий оппортунизм: эволюция институтов размещения государственного заказа в России // *Terra Economicus*. 2009. Т. 7. № 4. С. 44-50.
9. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ (дата обращения: 08.10.2023).
10. Вольчик В.В. Эволюция институциональной структуры размещения государственного заказа в России // *Вопросы регулирования экономики*. 2011. Т. 2, №. 2. С. 56-67.
11. Бижоев Б.М. Цифровая институциональная трансформация электронных торговых площадок в сфере государственных закупок Российской Федерации // *МИР (Модернизация. Инновации. Развитие)*. 2021. Т. 12, №. 4. С. 416-433.
12. Фирсов Е.И. Определение эффектов электронизации конкурентного рынка публичных закупок России // *Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии*. 2022. № 1. С. 49–54.
13. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год [Электронный ресурс]. <https://www.fko.msk.ru/upload/iblock/8d1/monitor44.pdf> (дата обращения: 16.09.2023).
14. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ по итогам 2017–2022 годов. [Электронный ресурс]. <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 18.11.2023).
15. Цыганков С.С. Цифровизация современной системы государственных закупок в России // *Экономика: вчера, сегодня, завтра*. 2020. Т. 10, № 12-1. С. 183-198.
16. Цыганков С.С. Эволюция электронных государственных закупок в России // *Современная наука: актуальные проблемы теории и практики*. 2018. №. 8. С. 85-89.
17. Вольчик В.В., Маскаев А.И. Нарративная экономика и качественные исследования российской инновационной системы // *Журнал экономической теории*. 2021. Т. 18, № 4. С. 570-583.
18. Masten S.E. Adaptation, adjudication, and private ordering: Contractual Relations through the Williamson Lens // *Journal of Institutional Economics*. 2022. Т. 18, № 2. С. 283-296.
19. Ежеквартальный отчет по результатам мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за III квартал 2023 г. [Электронный ресурс]. https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases?id_57=304595-ezhekvartalnyi_otchet_po_rezultatam_monitoringa_zakupok_tovarov_rabot_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_a_takzhe_zakupok_tovarov_rabot_uslug_otdelnymi_vidami_yuridicheskikh_lits_za_iii_kvartal_2023_g (дата обращения: 25.10.2023).
20. Постановление Правительства РФ от 30.06.2020 № 961 (ред. от 17.07.2023) «Об установлении предельного размера (предельных размеров) начальной (максимальной) цены контракта, при превышении которого заключение контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в случае признания конкурса или аукциона несостоявшимися осуществляется по согласованию с контрольным органом в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, об утверждении Правил согласования контрольным органом в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». [Электронный ресурс]. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_356438/ (дата обращения: 17.08.2023).